

ADVIES

inzake de conceptwijziging van de Ambtsinstructie voor
de politie

INHOUD

1. Inleiding	3
2. Een mensenrechtelijk kader voor geweldsaanwending.....	3
2.1 Geweldsaanwending en mensenrechten	3
2.2 Duidelijker juridische begrenzing van geweldmonopolie	4
2.3 Meer training nodig in toepassing juridische kaders.....	4
3. Gebruik van het stroomstootwapen	5
3.1 Een mensenrechtelijke blik op het stroomstootwapen	5
3.2 Het gebruik van het stroomstootwapen in ‘stun-mode’	7
4. Gebruik van geweldstechnieken	8

1. Inleiding

Op 17 mei 2018 is de conceptwijziging van de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren (hierna: de Ambtsinstructie politie) gepubliceerd en opengesteld voor internetconsultatie. Deze instructie geeft verdere invulling aan artikel 7 van de Politiewet 2012, dat een geweldsmonopolie toekent aan politieambtenaren. Vanuit zijn kerntaak en missie benadrukt het College voor Rechten van de Mens (hierna: College) de noodzaak van een duidelijker mensenrechtelijk kader in de concept-instructie en de nota van toelichting.

Volgens het College is het huidige voorstel voor de Ambtsinstructie politie vanuit een mensenrechtelijk perspectief onvoldoende. In het voorstel zou een duidelijke juridische begrenzing van het geweldsmonopolie moeten worden opgenomen. Verder moeten er scherpere eisen komen voor het gebruik van het stroomstootwapen, en moeten er verschillende criteria gaan gelden voor de verschillende gebruikswijzen van dit wapen. Tot slot wil het College dat het gebruik van geweldstechnieken zonder middelen ook wordt opgenomen in de Ambtsinstructie.

2. Een mensenrechtelijk kader voor geweldsaanwending

In onze rechtsstaat is de politie bevoegd om geweld te gebruiken tegen burgers. Politiegeweld is in sommige gevallen nodig, maar kan voor de burger heel ingrijpend zijn. Het maakt inbreuk op eenieders recht op de onaantastbaarheid van zijn lichaam en in het uiterste geval op het recht op leven. De politie moet in iedere situatie dus weten waar de juridische begrenzing van het geweldsmonopolie ligt en deze kennis goed toepassen. Het is daarom zorgwekkend dat het voor politieambtenaren soms onvoldoende duidelijk is wanneer geweld wel en niet is toegestaan, en dat zij zich daardoor soms onzeker voelen op straat.¹ De Ambtsinstructie politie is bij uitstek geschikt om concrete handvatten te bieden voor een uitoefening van het geweldsmonopolie binnen een mensenrechtelijk kader, zowel ter bescherming van burgers als ter bescherming van politieambtenaren zelf.

2.1 Geweldsaanwending en mensenrechten

Het geweldsmonopolie van de staat wordt door mensenrechten beperkt, onder andere door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het VN-Martelverdrag (CAT). Zo verbieden artikel 3 EVRM en artikel 2 CAT marteling en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. Deze bepalingen hebben een absoluut karakter. Foltering, onmenselijke of vernederende behandeling zijn altijd en onder alle omstandigheden verboden. Verder brengt het recht op bescherming van het leven (artikel 2 EVRM) met zich mee dat politieambtenaren enkel geweld mogen gebruiken in uitzonderlijke situaties. Hierbij mag het gebruikte geweld echter niet verder gaan dan wat absoluut noodzakelijk is voor het bereiken van drie doeleinden: zelfverdediging of verdediging van derden (art. 2 lid 2 onderdeel a EVRM), het bewerkstelligen van een rechtmatige arrestatie (art. 2 lid 2 onderdeel b EVRM) of het onderdrukken van een oproer of opstand (artikel 2 lid 2 onderdeel c EVRM). Bovendien moet de staat altijd verantwoording afleggen over gebruikt geweld, helemaal als dat dodelijke gevolgen heeft.

Het vereiste dat het geweldgebruik “absoluut noodzakelijk” moet zijn, betekent dat andere, minder ingrijpende middelen niet toereikend zijn: het subsidiariteitsbeginsel. Daarnaast moet de manier waarop geweld wordt gebruikt in verhouding tot het beoogde

¹ Zie Nationale ombudsman, [Verantwoord politiegeweld](#), juni 2013, p.11.

doel redelijk en gematigd zijn: de proportionaliteitseis. De voorwaarde van “absolute noodzaak” in artikel 2, tweede lid, van het EVRM is strenger dan “noodzakelijk in een democratische samenleving” in andere artikelen van dit Verdrag, zoals het recht op vrije meningsuiting of het recht op familielevens.² Tezamen vormen deze eisen een kader dat geweldgebruik alleen toestaat als laatste redmiddel, dat uiterst terughoudend moet worden toegepast in nauw gedefinieerde situaties.

2.2 Duidelijker juridische begrenzing van geweldmonopolie

Vanuit het hierboven omschreven perspectief gezien vindt het College dat het huidige voorstel voor de Ambtsinstructie duidelijker het geweldmonopolie moet begrenzen. Er lijkt vooral gekeken te zijn naar het stroomlijnen van de criteria voor het gebruik van individuele geweldsmiddelen. Het uitgangspunt daarvoor lijkt te zijn geweest “ja, mits”, terwijl een terughoudender “nee, tenzij” zich beter verhoudt tot het bestaande mensenrechtelijke raamwerk. Noch de afzonderlijke artikelen, noch de nota van toelichting geven helder antwoord op de vraag in welke situaties politie geweld zou moeten aanwenden en wanneer niet, en hoe de inzet daarvan zo minimaal mogelijk kan zijn.

De nieuwe Ambtsinstructie politie stroomlijnt een aantal artikelen en haalt zo nodig overbodig of onnodig complex taalgebruik weg. Dit leidt echter niet bij alle artikelen van de Ambtsinstructie tot meer duidelijkheid. Zo schrapt de wetgever een aantal criteria voor het gebruik van pepperspray, waaronder de niet-uitputtende lijst van personen tegen wie de pepperspray niet ingezet mag worden (het bestaande art. 12a lid 2 Ambtsinstructie politie). Dit terwijl er juist behoefte is aan minimumnormen en aan duidelijker kaders voor de toepassing van politiegeweld.³ Daarnaast neemt het aantal geweldsmiddelen toe met de toevoeging van het stroomstootwapen, waar dezelfde criteria voor gelden als voor de pepperspray en de wapenstok. Uit de Ambtsinstructie moet echter duidelijk blijken hoe de verschillende middelen zich tot elkaar verhouden, gegeven dat de effecten van ieder middel nogal verschillend zijn.

2.3 Meer training nodig in toepassing juridische kaders

Een duidelijk en transparant juridisch kader dat het geweldsmonopolie aan banden legt, kan ook leidend zijn in de politieopleiding en de Integrale Beroepsvaardigheids Training (IBT). Dat politieambtenaren zich soms onzeker voelen omtrent het gebruik van geweld is een aanwijzing dat er behoefte bestaat aan meer training, zowel in proportioneel gebruik van bestaande middelen, als in de-escalerend optreden in diverse situaties.

Het is zorgwekkend dat het aantal middelen dat de politie ter beschikking heeft toeneemt, terwijl er vraagtekens worden gesteld bij de beschikbaarheid van trainingsuren.⁴ Periodieke, praktijkgerichte training is cruciaal om kennis van bevoegdheden en de toepassing daarvan in de praktijk te verbeteren, en te garanderen dat de inzet van deze middelen proportioneel en conform de mensenrechten plaatsvindt. Dit geldt in het bijzonder voor het gebruik van middelen met potentieel ernstige gevolgen, zoals het dienstwapen en het stroomstootwapen.

² Zie EHRM, *McCann e.a. t. het Verenigd Koninkrijk*, 27 september 1995, App. No. 18984/91, para. 149.

³ Zie rapport Nationale ombudsman, p. 11.

⁴ *Ibid.*, p. 27. Zie ook [ACP: Onderzoek gebrek aan trainingsuren](#), ACP, 27 juli 2017 en [Werkgever op vingers getikt om trainingsuren](#), ACP, 22 mei 2018.

Concluderend, minimumnormen voor geweldgebruik en training in de implementatie daarvan kunnen eraan bijdragen dat agenten vol vertrouwen de straat op gaan en het risico op disproportioneel geweld vermindert.

Het College adviseert om duidelijkere voorwaarden voor het gebruik van geweldsmiddelen op te nemen in de Ambtsinstructie, waarbij meer onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende middelen. Belangrijk is dat de instructie uitgaat van geweld als laatste redmiddel. Ook is betere training nodig in het gebruik van bestaande middelen, waarbij veel aandacht is voor de-escalatie.

3. Gebruik van het stroomstootwapen

In het voorstel wordt gevraagd naar advies omtrent het gebruik van het stroomstootwapen (Taser) in het kader onder het nieuw in te voegen artikel 12c.

3.1 Een mensenrechtelijke blik op het stroomstootwapen

Het stroomstootwapen is in potentie een zeer ingrijpend middel, zowel vanwege de bedoelde als onbedoelde gevolgen. Volgens het VN-Comité tegen Marteling (CAT) kan het gebruik van een stroomstootwapen neerkomen op onmenselijke behandeling, of zelfs marteling in de zin van het VN-martelverdrag, zeker als het wapen langdurig of herhaaldelijk wordt gebruikt om pijn te veroorzaken.⁵ Deze visie wordt bevestigd door het Comité ter voorkoming van Marteling van de Raad van Europa (CPT)⁶ en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).⁷ Gebruik van stroomstootwapens kan bovendien bij oneigenlijk gebruik, of gebruik tegen bepaalde personen de dood tot gevolg hebben. Het College heeft vanwege die risico's in een eerder stadium al gewaarschuwd voor te lichtvaardig gebruik van het stroomstootwapen.⁸

Stroomstootwapens zijn al langer in gebruik, onder andere door de politie in het Verenigd Koninkrijk, Australië en Nieuw-Zeeland, terwijl in onder andere België, Duitsland en Zweden proeven lopen met het gebruik van stroomstootwapens. In Nederland heeft inmiddels zowel een tussenevaluatie als een eindevaluatie plaatsgevonden van de pilot met stroomstootwapens,⁹ waar door onder andere Amnesty International kritisch op is gereageerd.¹⁰ Uit zowel binnen- als buitenlandse ervaringen komt naar voren dat gebruik van het stroomstootwapen grote risico's met zich meedraagt. Er hebben zich meerdere incidenten voorgedaan waar personen overleden of zwaargewond raakten na het gebruik

⁵ Zie VN-Comité tegen Marteling (CAT), *Concluding observations of the Committee against Torture: Portugal*, 19 February 2008, CAT/C/PRT/CO/4, para. 14.

⁶ Zie Raad van Europa: Comité ter voorkoming van Marteling, *20th General Report of the CPT : European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (1 August 2009 - 31 July 2010)*, 26 oktober 2010, CPT/Inf (2010) 28, paras. 68-70.

⁷ Zie EHRM, *Anzhelo Georgiev e.a. t. Bulgarije*, 30 september 2014, App. No. 51284/09, para. 69.

⁸ Zie College voor de Rechten van de Mens, 'College waarschuwt voor risico's tasers bij politie', 10 februari 2017, te vinden op <https://mensenrechten.nl/nl/nieuws/college-waarschuwt-voor-risicos-tasers-bij-politie>.

⁹ Zie Tussenrapportage pilot stroomstootwapen, Otto Adang (redactie), Sjef Orbons, Bas Mali, Kim Vermeulen, september 2017, en Het stroomstootwapen in de basispolitiezorg? Evaluatie van de pilot, Otto Adang (redactie), Bas Mali, Kim Vermeulen, april 2018.

¹⁰ Zie Amnesty International, *Een mislukt experiment: De Taser-pilot van de Nederlandse politie*, februari 2018.

van stroomstootwapens. In het Verenigd Koninkrijk en Australië heeft dat inmiddels geleid tot aanbevelingen die het gebruik ervan moeten beperken.¹¹

Dit alles betekent dat er een robuuste verantwoording moet zijn voor het stroomstootwapen en dat gebruik ervan moet voldoen aan de eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit. Die verantwoording beschermt niet alleen maar de rechten van burgers, maar ook de positie van politieagenten: verkeerd gebruik van een stroomstootwapen als gevolg van een onduidelijke instructie kan immers achteraf disciplinaire of strafrechtelijke maatregelen tot gevolg hebben. Het College constateert echter dat aan de inzet van het stroomstootwapen zijn in de voorgestelde Ambtsinstructie dezelfde voorwaarden verbonden als de inzet van aan pepperspray, terwijl het stroomstootwapen veel zwaardere gevolgen kan hebben. Volgens het College zouden de criteria voor gebruik van het stroomstootwapen eerder aan moeten sluiten op de criteria voor gebruik van het dienstwapen, te meer omdat inzet van het stroomstootwapen tot minder gebruik van het dienstwapen zou moeten leiden.¹²

Bij de vergelijking van die criteria valt op dat artikel 12c, lid b toestaat om het stroomstootwapen te gebruiken wanneer iemand zich aan aanhouding onttrekt of dreigt te onttrekken. Het artikel omschrijft niet nader wat de aanleiding van de aanhouding dient te zijn, zoals artikel 7, lid 1, sub b wel doet met betrekking tot het gebruik van het dienstwapen. Bovendien moet van het gebruik van het dienstwapen ter aanhouding worden afgezien als duidelijk is dat een persoon later kan worden aangehouden, blijkens artikel 7, lid 2. Eenzelfde beperking is niet opgenomen in het voorgestelde artikel 2c. Als gevolg daarvan zou het stroomstootwapen ingezet kunnen worden tegen personen die op dat moment geen gevaar voor anderen vormt, dan wel op een ander moment kan worden aangehouden. Tot slot is gebruik van het stroomstootwapen tegen personen die al onder controle van de politie zijn niet beperkt, terwijl ook hier de proportionaliteitseis niet gehaald wordt.

Een artikel van gelijkkluidende bewoording als artikel 7, lid 1, sub b zou dus moeten worden toegevoegd aan artikel 12c. Daarnaast zou ook hier de voorwaarde gesteld moeten worden dat gebruik van een stroomstootwapen niet geoorloofd is, indien de vluchtende redelijkerwijs op een ander moment aangehouden kan worden. Hierbij kan worden aangesloten bij de formulering van artikel 7, lid 2.

Het College beveelt aan de criteria voor gebruik van het stroomstootwapen te verscherpen, door aan te sluiten bij de bestaande criteria voor het gebruik van het dienstwapen en het gebruik alleen toe te staan bij een vluchtpoging wanneer de vluchtende persoon een duidelijk gevaar voor anderen vormt en met geen ander middel kan worden aangehouden. Ook mag het stroomstootwapen niet gebruikt worden bij personen die al geboeid of anderszins fysiek onder controle zijn.

Zowel uit de binnenlandse evaluaties, als uit ervaringen in het buitenland blijkt daarnaast dat de risico's van het gebruik van het stroomstootwapen het hoogst zijn bij gebruik tegen kinderen en personen met een verstandelijke of fysieke beperking. Gebruik van een stroomstootwapen tegen deze groepen is volgens het College niet proportioneel, gelet op

¹¹ Zie onder andere Independent Police Complaints Commission (IPCC), *IPCC review of Taser complaints and incidents 2004-2013*, juli 2014, POL/44, en Ombudsman New South Wales (2012) *How are Taser weapons used by the NSW Police Force? A Special Report to Parliament* unders. 31 of the *Ombudsman Act 1974*.

¹² Het College vindt steun voor deze conclusie in de aanbevelingen van het CPT. Zie CPT-rapport, para. 70.

de verhoogde risico's. Het College onderstreept daarmee de zorgpunten die ook zijn aangedragen in de hierboven al geciteerde evaluaties.¹³

Het College beveelt tot slot aan dat ook voor het stroomstootwapen een duidelijke lijst moet komen van personen tegen wie het stroomstootwapen in ieder geval niet gebruikt zou moeten worden. Dit betreft specifiek zichtbaar zwangere vrouwen, personen van 12 jaar of jonger en 65 jaar of ouder, en personen met een fysieke of mentale beperking wanneer redelijkerwijs verwacht kan worden dat het gebruik van het stroomstootwapen onevenredig schadelijk voor hen zou zijn.

3.2 Het gebruik van het stroomstootwapen in 'stun-mode'

Voor wat betreft de verschillende gebruikswijzen van het stroomstootwapen, merkt het College op dat deze op cruciale aspecten van elkaar verschillen. De 'fire-mode' kan op een zekere afstand gebruikt worden, terwijl er voor de 'stun-mode' direct fysiek contact moet zijn met de persoon tegen wie het stroomstootwapen gebruikt wordt. Daarnaast zijn de effecten van beide gebruikswijzen anders: de 'fire-mode' zorgt ervoor dat de spieren verkrampen en de geraakte persoon tijdelijk immobiel wordt, terwijl de 'stun-mode' voornamelijk pijn tot gevolg heeft. Deze effecten verhouden zich anders tot de vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit. Daaruit volgt dat voor deze verschillende wijzen van gebruik ook verschillende criteria zouden moeten gelden.

Voor de 'stun-mode' beveelt het College aan dat deze slechts gebruikt zou mogen worden ter persoonlijke zelfverdediging, volgens de criteria van het voorgestelde artikel 12c, lid d van de Ambtsinstructie politie.

Het College heeft twee redenen voor deze beperking.¹⁴ Ten eerste blijkt uit de Nederlandse evaluaties dat er twee situaties zijn waarin de 'stun-mode' wordt ingezet: als een persoon al dusdanig onder controle is dat een agent zelf fysiek in de buurt kan komen, of als een agent reageert op een persoon die zelf fysiek contact maakt. In het eerste geval zijn zowel volgens het College als volgens het CPT andere fysieke middelen of technieken inzetbaar dan de heftige pijnprikkel van de 'stun-mode'.

Ten tweede bestaat bij de 'stun-mode', zeker wanneer een persoon al ten dele onder controle is, een groot risico dat het disproportioneel wordt ingezet. Het is immers eenvoudiger om de 'stun mode' meerdere malen achter elkaar te gebruiken dan in de 'fire-mode', zeker als een persoon niet direct reageert op pijnprikkels. Zowel de tussen- als de eindevaluatie laten zien dat de 'stun-mode' inderdaad veel vaker wordt gebruikt dan van tevoren voorzien, en ook langer achter elkaar.¹⁵ Het gebruik van stroomstootwapens in omringende landen laat een vergelijkbaar beeld zien, waarbij bovendien wordt opgemerkt dat het grootste deel van de incidenten met stroomstootwapens plaatsvond na gebruik van de 'stun-modus'. Bovendien functioneert het stroomstootwapen in deze gevallen niet meer ter vervanging van het dienstwapen, maar eerder van andere geweldsmiddelen zoals de wapenstok of pepperspray.

Beide bezwaren zijn te ondervangen door gebruik van de 'stun-mode' te beperken tot situaties zoals bedoeld in artikel 12c, lid d. In dergelijke vallen weegt het gevaar voor

¹³ Zie Evaluatie van de pilot hierboven aangehaald, p. 61: "Voor kwetsbare personen geldt daarnaast nog meer dan voor anderen dat de inzet van stroom ook psychologische gevolgen kan hebben".

¹⁴ Zie ook de hierboven aangehaalde CPT-rapportage, para. 78, de aanbevelingen van het IPCC-rapport, p. 21, en het EHRM in *Georgiev v. Bulgarije*, paras. 76-77.

¹⁵ Zie Tussenevaluatie en Evaluatie van de pilot hierboven, respectievelijk p. 42 en p. 60: "Toepassing van de stun mode vindt zeer frequent plaats maar is beperkt effectief en omstreden."

andere personen dusdanig zwaar dat de proportionaliteitstoets wel gehaald wordt. Daarnaast zijn de wapenstok en pepperspray niet altijd bruikbaar op zeer korte afstand, waardoor in dergelijke gevallen geen andere middelen beschikbaar zijn dan een stroomstootwapen in 'stun-mode'.

4. Gebruik van geweldstechnieken

Het College wijst erop dat niet alleen het gebruik van geweldsmiddelen, maar ook de uitoefening van geweldstechnieken een impact op mensenrechten kunnen hebben en in het recente verleden hebben gehad. De nekklem is een in het oog springend voorbeeld, maar het kan ook gaan om andere technieken zoals slagen in het gezicht of in de buik. Dergelijke technieken kunnen potentieel zwaar lichamelijk letsel of zelfs de dood tot gevolg hebben. Ze zijn echter niet opgenomen in de Ambtsinstructie politie, en hebben hun wettelijke basis slechts in de algemene bevoegdheid tot geweldsgebruik, verleend in artikel 7(1) van de Politiewet. Mede ten gevolge hiervan kan er onduidelijkheid ontstaan over wanneer bepaalde geweldstechnieken gebruikt mogen worden, tegen welke personen en hoe deze zich verhouden tot andere middelen.¹⁶

Het College beveelt aan om het gebruik van geweldstechnieken ook op te nemen in de nieuwe Ambtsinstructie politie, voor zover die letsel of overlijden tot gevolg kunnen hebben.

Vanuit mensenrechtelijk oogpunt is het immers niet relevant via welk middel geweld wordt uitgeoefend. De potentiële gevolgen betekenen dat ieder geweldgebruik door de politie moet voldoen aan de eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit.¹⁷ De Ambtsinstructie politie moet hierin meer handvatten bieden voor politieambtenaren dan slechts een algemene bevoegdheid. Het gebruik van fysieke technieken door politieambtenaren die ernstige gevolgen kunnen hebben, moet benoemd en duidelijk ingekaderd worden, en enkel te worden toegepast tegen personen die een gevaar vormen voor de veiligheid van de agent of voor derden.

Ook beveelt het College aan dat voor dergelijke geweldstechnieken ook het periodieke trainingsvereiste geldt, dat voor het gebruik van geweldsmiddelen geldt ingevolge artikel 4(b) van de Ambtsinstructie politie.

¹⁶ Dit blijkt onder andere uit een vergelijking van de relevante stukken van het rapport 'Verantwoord politiegeweld' van de Nationale Ombudsman, en het rapport 'De nekklem' van de Inspectie Veiligheid en Justitie. Uit het laatste rapport is ook op te maken dat op de nekklem in beginsel niet wordt getraind, maar dat dit door sommige individuele trainers toch wordt aangeleerd.

¹⁷ Zie *McCann* hierboven.